Dalloz
Professionnels

Pratique du contentieux administratif

Lettre d'actualité n° 11
nov.-déc. 2012

Éditorial

À propos de la concertation

Le Conseil d'État a entendu, par un arrêt du 8 octobre 2012, rappeler à l'ordre les juridictions du fond s'agissant de l'étendue de la concertation préalable à l'adoption d'un document d'urbanisme (CE 8 oct. 2012, Cne d'Illats, req. n° 338760).

Pour annuler une délibération ayant approuvé un plan local d'urbanisme (Plu), les juges du fond s'étaient fondés sur deux motifs tirés de la concertation avec le public, préalablement à la délibération.

Le premier motif, propre à l'association des personnes publiques (et partant à la concertation), repose sur un constat. La délibération prescrivant l'élaboration du Plu (à savoir l'acte ayant engagé la procédure conclue par la délibération attaquée portant approbation du Plu), n'avait pas été notifiée à l'une des personnes publiques associées au sens de l'article L. 123-6 du Code de l'urbanisme. Il s'agissait plus particulièrement d'une communauté de communes limitrophe ayant compétence pour élaborer un schéma de cohérence territoriale (Scot). Cette simple omission avait suffi à annuler le Plu dans son ensemble.

Or, le Conseil d'État relève, fort logiquement, que cette formalité substantielle ne pouvait être sanctionnée en l'espèce, puisqu'elle était impossible. En effet, au jour de la délibération prescrivant l'élaboration du Plu, la communauté de communes n'était pas encore constituée. Il s'en infère que si l'obligation de notification de la délibération initiale, qui engage la procédure d'élaboration (ou de révision) du Plu, doit s'appliquer, à peine d'illégalité du Plu, à l'ensemble des personnes publiques associées, il ne saurait s'agir que des personnes publiques existantes au jour de ladite délibération.

Il serait en revanche présomptueux d'en déduire que la liste des personnes publiques devant être associées tout au long de la procédure d'élaboration (ou de révision) du Plu serait figée au jour de la première délibération. C'est ici bien comprendre, a contrario de l'hypothèse jugée, que la création d'une nouvelle personne publique ayant vocation à être associée à l'élaboration du document d'urbanisme, n'a pas pour effet de vicier les étapes de la procédure qui sont antérieures à sa création ; inversement, la procédure ne saurait se poursuivre sans que la nouvelle personne publique y soit associée, ce qui suppose en pratique de lui notifier l'ensemble de la procédure, en l'état.

Suite p. 3

Dalloz
Professionnels

Pratique du contentieux administratif

Lettre d'actualité
novembre-décembre 2012

Présidente-directrice générale,
Directrice de la publication
SYLVIE FAYE

Rédaction
CARINE BIGET

Pratique
du contentieux
administratif

est édité
par les Éditions Dalloz,
Société anonyme
au capital de 3 956 040 euros

RCS Paris 572 195 550
SIRET 572 195 550 00098
APE 221A-TVA FR69572195550

Tarif d'abonnement annuel
à titre indicatif
Lettre d'actualité,
Mise à jour
papier et cédérom
247,08 euros TTC

Mensuel
ISSN 1762-0538
N° CPPAP 0414 T 81757

Dépôt légal, décembre 2012
Impression, Jouve SA
1 rue du Docteur Louis Sauvé
BP3
53100 MAYENNE

Éditions Dalloz
Siège social
31-35 rue Froidevaux
75685 PARIS CEDEX 14

www.dalloz.fr

DALLOZ

Sommaire

4 ⁝⁝ LA RECEVABILITÉ DES RECOURS

Circulaire sur l'expérimentation du Rapo pour les fonctionnaires de l'État

4 ⁝⁝ LA QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

Aucun délai ne s'impose au Conseil d'État pour statuer sur la contestation d'un refus de transmission d'une QPC

Autorité de la chose jugée s'attachant à une décision QPC

5 ⁝⁝ LE JUGEMENT

Règles d'attribution des frais irrépétibles aux personnes publiques

Une condamnation par la CEDH n'a pas d'incidence sur le caractère exécutoire d'un jugement national

Précisions sur la compétence du juge unique

Notification de l'avis d'audience en cas de changement d'adresse de l'avocat

7 ⁝⁝ L'EXÉCUTION DU JUGEMENT

Des conclusions à fin d'injonction peuvent être présentées pour la première fois en appel

7 ⁝⁝ LES CONTENTIEUX : MODE D'EMPLOI

Les juridictions des pensions sont des juridictions administratives

8 ⁝⁝ CONTENTIEUX DU DROIT DES ÉTRANGERS

Précisions sur l'exclusion du bénéfice de la protection contre l'expulsion

Des propositions pour renforcer l'efficacité de l'Office de l'immigration et de l'intégration

Un rapport du Sénat veut améliorer le traitement des demandes d'asile

Rejet par ordonnance devant la CNDA : le requérant n'a pas à être préalablement avisé

Une peine non définitive ne fait pas obstacle à une extradition

10 ⁝⁝ CONTENTIEUX DES CRÉANCES NON FISCALES

Délai de contestation des créances des collectivités et travaux publics

11 ⁝⁝ CONTENTIEUX DE LA RESPONSABILITÉ HOSPITALIÈRE

Défaut de consentement du patient et réparation du préjudice moral

Défaut d'information du patient : reconnaissance d'un préjudice moral autonome

NOTE DE LA RÉDACTION

e-mail : pca@dalloz.fr

La Rédaction de Pratique du contentieux administratif accueillera avec intérêt les observations et suggestions de ses lecteurs.

(Suite de la page 1)

Le second motif d'annulation retenu par les juges du fond est plus sèchement encore censuré. La cour administrative d'appel de Bordeaux avait en effet considéré que « par la délibération du 13 février 2003 [...], le conseil municipal d'Illats a, pour l'application des dispositions de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme, décidé d'organiser un affichage en mairie du projet de plan local d'urbanisme ainsi que de publier dans le bulletin municipal et de mettre à disposition du public les éléments de ce projet au fur et à mesure de son avancement ; que les modalités d'information ainsi prévues, qui n'étaient assorties d'aucune précision quant à leur mise en œuvre, ne peuvent être regardées, eu égard notamment au nombre de personnes concernées par le projet de plan local d'urbanisme et à l'importance de celui-ci, comme constituant la concertation prévue par les dispositions précitées de l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme ». Autrement posé, les modalités de la concertation avec le public, telles que fixées par la délibération engageant la procédure d'élaboration, n'étaient pas de nature à permettre une concertation suffisante.

Cette solution illustrait une conception finaliste de la concertation, qui est assez largement admise par les juridictions du fond.

Toutefois, cette approche finaliste se heurte directement à une de ces dispositions législatives, si caractéristiques du Code de l'urbanisme (C. urb., art. L. 300-2), selon laquelle « les documents d'urbanisme et les opérations mentionnées aux a, b et c ne sont pas illégaux du seul fait des vices susceptibles d'entacher la concertation, dès lors que les modalités définies par la délibération prévue au premier alinéa ont été respectées ». Il s'agit de faire prévaloir, en toute hypothèse, une conception strictement formelle : la concertation telle que prévue par la délibération qui l'organise, et rien de plus. C'est la conception que le Conseil d'État a décidé de faire prévaloir, en se refusant ainsi à contrôler la sincérité et le caractère effectif des modalités de la concertation définies par la personne publique responsable de l'organiser, y compris lorsque cette personne publique s'y soumet a minima, voir même moins que cela. Autrement posé, il ne peut être utilement soutenu que la concertation ayant précédé l'adoption d'un document d'urbanisme n'a pas été suffisante, dès lors qu'il est établi que cette concertation a été mise en œuvre suivant les modalités qui avaient été fixées à cet effet.

Il est dès lors compréhensible que le juge se montre particulièrement sourcilleux sur le respect formel de ces modalités : c'est ainsi que le Plu sera annulé, si l'une seule de ces modalités n'a pas été respectée, ce dont la personne publique doit pouvoir toujours justifier (pour une boîte à idées, dont il n'est pas démontré qu'elle aurait été laissée à la disposition du public, v. CAA Douai, 8 déc. 2011, req. n° 10DA01597).

Au-delà, il est permis de s'interroger sur le rapport qu'entretient le droit de l'urbanisme avec l'association du public. Les praticiens vérifient régulièrement qu'une concertation large et actualisée permet bien souvent d'éteindre des différends et de prévenir des contentieux.

Enfin, est de nouveau posée la question de la compatibilité du droit français tel qu'il encadre la concertation avec la directive Plans et programmes du 27 juin 2001 qui promeut une association effective et suffisante du public en amont de toute décision relevant de son champ d'application. ■

Bernard Cazin
Avocat au barreau de Paris

DOSSIER 220

La recevabilité des recours

Circulaire sur l'expérimentation du Rapo pour les fonctionnaires de l'État

Circ. 5 oct. 2012, NOR : RDFF1234399C, circulaires.legifrance.gouv.fr

Le ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique a publié une circulaire relative à l'application du décret du 10 mai 2012 qui met en œuvre à titre expérimental le recours administratif préalable obligatoire (Rapo) pour la contestation d'actes relatifs à la situation personnelle des agents civils de l'État.

La circulaire détaille le champ de l'expérimentation et la procédure permettant la mise en œuvre du Rapo. Elle insiste notamment sur l'importance de la bonne information des agents. Elle précise aussi les modalités de présentation du recours par l'agent et le rôle de l'autorité administrative (vérification de la recevabilité, procédure de traitement, notification de la décision finale). La circulaire insiste en outre sur la nécessité de s'assurer de l'expérience, des compétences et des qualités indispensables des personnes choisies comme tiers de référence.

DOSSIER 235

La question prioritaire de constitutionnalité

Aucun délai ne s'impose au Conseil d'État pour statuer sur la contestation d'un refus de transmission d'une QPC

CE 17 oct. 2012, Sté Parimall Ulis 2 et a., req. n° 356983

Aucun délai ne s'impose au Conseil d'État pour se prononcer sur la contestation d'une décision de refus de transmission, par les juges du fond, d'une question prioritaire de constitutionnalité.

La Haute juridiction a considéré « que le délai de trois mois imparti au Conseil d'État par les articles 23-4 et 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 pour statuer, à peine de dessaisissement, sur une question prioritaire de constitutionnalité n'est pas applicable au jugement de la contestation d'une décision de refus de transmission, par les juges du fond, d'une question prioritaire de constitutionnalité ; qu'aucune autre disposition ne fixe un délai au Conseil d'État pour statuer sur une telle contestation ».

Autorité de la chose jugée s'attachant à une décision QPC

CE 6 déc. 2012, min. de la Défense et des Anciens combattants c/Mme Amyn Vve Chahid, req. n° 342215

Le Conseil d'État a précisé les effets d'une décision du Conseil constitutionnel prononçant l'abrogation à effet différé d'une disposition inconstitutionnelle et ordonnant de surseoir à statuer dans les instances dont l'issue dépend de l'application des dispositions jugées inconstitutionnelles.

Mme Amyn, bénéficiaire d'une pension de réversion après le décès de son époux, militaire marocain ayant servi dans l'armée française, avait demandé un supplément de pension en qualité de tutrice de son fils. La cour régionale des pensions de Bordeaux avait annulé le jugement confirmant le refus du ministre de la Défense.

Saisi en cassation, le Conseil d'État a relevé que la cour s'était fondée, pour écarter l'application des dispositions du VI de l'article 68 de la loi du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002 et de l'article 71 de la loi du 26 décembre 1959, sur leur contrariété aux stipulations de l'article 14 de la Convention EDH. Or le Conseil constitutionnel, saisi de la constitutionnalité du dispositif de décristallisation des pensions de retraite des anciens combattants, avait, par une décision n° 2010-1 QPC

du 28 mai 2010, antérieure à l'arrêt attaqué, déclaré contraires à la Constitution les dispositions de l'article 68, à l'exception de celles de son paragraphe VII. Modulant dans le temps la censure prononcée, il avait jugé que l'abrogation prendrait effet à compter du 1er janvier 2011 et qu'il appartenait, « d'une part, aux juridictions de surseoir à statuer jusqu'au 1er janvier 2011 dans les instances dont l'issue dépend de l'application des dispositions déclarées inconstitutionnelles et, d'autre part, au législateur de prévoir une application des nouvelles dispositions à ces instances en cours ».

Le Conseil d'État a ainsi estimé qu'« en statuant sur l'appel dont elle était saisie sans attendre le 1er janvier 2011 et alors qu'aucune nouvelle disposition législative n'était applicable à l'instance en cours devant elle à la date de son arrêt, la cour a méconnu l'autorité de la chose jugée qui s'attache tant à la décision du 28 mai 2010 qu'aux motifs qui en constituent le support nécessaire ».

Règles d'attribution des frais irrépétibles aux personnes publiques

CE 3 oct. 2012, min. de la Défense c/Sté Arx, req. n° 357248

Le Conseil d'État a précisé les règles d'attribution des frais irrépétibles aux personnes publiques.

Le Conseil d'État a jugé qu'il résulte des dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative « que, si une personne publique qui n'a pas eu recours au ministère d'avocat peut néanmoins demander au juge l'application de cet article au titre des frais spécifiques exposés par elle à l'occasion de l'instance, elle ne saurait se borner à faire état d'un surcroît de travail de ses services ».

La Haute juridiction a ainsi estimé que le juge des référés du tribunal administratif d'Orléans n'a pas commis d'erreur de droit « en rejetant les conclusions du ministre de la Défense, qui énonçait que ce type de recours représentait une charge réelle pour ses services en termes de temps de travail des agents qui s'y consacrent et, par voie de conséquence, pour les finances publiques, sans faire état précisément des frais que l'État aurait exposés pour défendre à l'instance ».

Une condamnation par la CEDH n'a pas d'incidence sur le caractère exécutoire d'un jugement national

CE, sect., 4 oct. 2012, M. Baumet, req. n° 328502

La section du contentieux du Conseil d'État a jugé qu'une décision de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) ayant condamné la France pour violation de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales est sans incidence sur le caractère exécutoire d'un jugement national devenu définitif.

La France avait été condamnée par un arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme du 24 juillet 2007 pour méconnaissance des stipulations de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales lors de la procédure ayant conduit à la confirmation, par la Cour des comptes, de la déclaration de gestion de fait prononcée à l'encontre de M. Baumet par la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon. M. Baumet demandait l'annulation du commandement de payer les sommes dues au titre du débet et de l'amende.

Le Conseil d'État a jugé « que l'exécution de l'arrêt de la Cour ne peut toutefois, en l'absence de procédures organisées

pour prévoir le réexamen d'une affaire définitivement jugée, avoir pour effet de priver les décisions juridictionnelles de leur caractère exécutoire ».

La Haute juridiction a ainsi estimé que « la condamnation de la France par l'arrêt du 24 juillet 2007 de la [CEDH], qui repose sur le caractère inéquitable de la procédure alors suivie devant la Cour des comptes, en raison de la non-communication au requérant de pièces de la procédure sur lesquelles l'arrêt confirmant la déclaration de gestion de fait ne s'est, au demeurant, pas fondé, n'a pas d'incidence sur le caractère exécutoire du jugement de mise en débet et de condamnation à l'amende consécutif à la déclaration de gestion de fait ; que, par suite, le commandement de payer pris pour l'exécution de ce jugement n'est pas privé de base légale ».

Précisions sur la compétence du juge unique

CE 10 oct. 2012, Mme Cadar, req. n° 348475

Les actions indemnitaires se rapportant aux catégories de litiges énumérés par les alinéas 1 à 6 et 8 et 9 de l'article R. 222-13 du Code de justice administrative relèvent de la compétence du magistrat statuant seul, quel que soit le montant des indemnités demandées.

Une fonctionnaire de La Poste avait en l'espèce saisi le juge administratif d'une demande tendant à l'annulation de sa notation pour l'année 2001 et à la condamnation de son employeur à lui verser une indemnité d'un montant de 50 000 euros.

La cour administrative d'appel de Versailles avait estimé que le jugement de la demande ne relevait pas de la compétence d'un juge unique, en se fondant sur la circonstance que le montant des indemnités demandées excédait 10 000 euros.

Le Conseil d'État a estimé que la cour a commis une erreur de droit. Il a jugé que « la compétence résultant du 2° de l'article R. 222-13 vaut pour tous les litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires et agents publics, dès lors qu'ils ne se rapportent ni à l'entrée au service, ni à la discipline, ni à la sortie du service ; qu'elle s'étend, en particulier, aux conclusions indemnitaires qui se rapportent à ces litiges, et ce quel que soit le montant des indemnités demandées, les dispositions du 7° de l'article R. 222-13 ne s'appliquant qu'aux actions indemnitaires autres que celles se rapportant aux catégories de litiges énumérés par les autres alinéas de cet article ».

Notification de l'avis d'audience en cas de changement d'adresse de l'avocat

CE 29 oct. 2012, Mme O., req. n° 347199

Le Conseil d'État a apporté des précisions sur l'obligation de notifier l'avis d'audience lorsque celui-ci n'a pu être remis à l'avocat en raison d'un changement d'adresse.

Dans le cadre d'une action en responsabilité contre un centre hospitalier, Mme O. demandait l'annulation de l'arrêt d'appel qui avait censuré le jugement qui avait fait droit à sa demande. Or en l'espèce, le greffe de la cour administrative d'appel avait envoyé l'avis d'audience à l'avocat de la requérante à une adresse où il n'exerçait plus. À la suite du retour de l'avis d'audience, le greffe avait vérifié l'adresse et procédé le 4 novembre 2010 à l'envoi d'un nouvel avis, remis à l'avocat le 15 novembre. L'audience s'était tenue le lendemain.

Le Conseil d'État a estimé que l'arrêt de la cour a été rendu au terme d'une procédure irrégulière. Il a indiqué que « lorsque l'avis d'audience, régulièrement notifié au seul avocat, n'a pu lui être remis en raison d'un changement d'adresse et

a été retourné au greffe de la juridiction, il appartient à celle-ci, en cas d'insuccès de nouvelles tentatives pour joindre l'avocat, d'avertir le requérant de la date de l'audience, personnellement et par tous moyens ».

La Haute juridiction a ainsi relevé « qu'à la date de l'audience [...] à laquelle Mme O. n'était ni présente, ni représentée, un délai de sept jours francs ne s'était pas écoulé depuis cet avertissement ; que la circonstance que cet avocat n'avait pas averti le greffe de son changement d'adresse est, de même que la durée d'acheminement du pli contenant le second avis d'audience, sans incidence sur cette irrégularité, qui doit entraîner la cassation de l'arrêt ».

DOSSIER 280

L'exécution du jugement

Des conclusions à fin d'injonction peuvent être présentées pour la première fois en appel

CE 10 oct. 2012, OPH de Châtillon c/Mme H., req. n° 347128

Il est possible de présenter pour la première fois en appel des conclusions à fin d'injonction.

Le président de l'office public municipal d'habitations à loyer modéré (OPHLM) de Châtillon avait prononcé la révocation de Mme H., sa directrice générale. La cour administrative d'appel de Versailles avait annulé la décision, en ordonnant en outre à l'office public de l'habitat de Châtillon, qui avait succédé à l'OPHLM, de procéder à la réintégration de Mme H. dans ses fonctions.

En cassation, le Conseil d'État a considéré « qu'eu égard au caractère accessoire des conclusions à fin d'injonction, les parties sont recevables à les présenter pour la première fois en appel ; qu'ainsi, la cour a pu, sans commettre d'erreur de droit, faire droit aux conclusions à fin d'injonction que Mme H. a présentées pour la première fois en appel ».

La Haute juridiction a ensuite estimé que « l'office ne saurait utilement se prévaloir, pour la première fois en cassation, de ce que le poste de directeur de l'office avait changé de nature avec la transformation de l'OPHLM [...] en office public de l'habitat de Châtillon [...] ; que par suite, l'arrêt de la cour n'est pas entaché d'erreur de droit en tant qu'il lui enjoint de procéder à la réintégration de Mme H. à compter de la date de son éviction illégale du service ».

DOSSIER 410

Les contentieux : mode d'emploi

Les juridictions des pensions sont des juridictions administratives

CE 19 oct. 2012, M. Kessabi, req. n° 342763

Le Conseil d'État a rappelé que les juridictions des pensions étaient des juridictions administratives. Le juge de droit commun doit ainsi leur transmettre les requêtes qui relèvent de leur compétence.

Le requérant demandait en l'espèce l'annulation d'une ordonnance de la cour administrative d'appel de Marseille qui avait rejeté son appel contre un jugement du tribunal départemental des pensions des Bouches-du Rhône.

Le Conseil d'État a relevé que pour rejeter la requête, « le président de la deuxième chambre de la cour administrative d'appel de Marseille a retenu qu'un tel jugement ne pouvant être contesté que devant la cour régionale des pensions, la requête dont il était saisi ne relevait manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative et qu'elle devait, par suite, être rejetée par application du 2° de l'article R. 222-1 du Code de justice administrative ; qu'en statuant

ainsi, alors que les juridictions des pensions régies par le Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre et le décret du 20 février 1959 constituent des juridictions administratives et qu'il lui appartenait, dès lors, en application des dispositions [...] de l'article R. 351-3 du Code de justice administrative, de transmettre la requête de M. Kessabi à la cour régionale des pensions d'Aix-en-Provence, territorialement compétente en vertu de l'article 13 du même décret, le président de la deuxième chambre de la cour administrative d'appel de Marseille a commis une erreur de droit ».

DOSSIER 440

Contentieux du droit des étrangers

Précisions sur l'exclusion du bénéfice de la protection contre l'expulsion

CE 7 nov. 2012, M. B., req. n° 354224

Le Conseil d'État a jugé qu'un étranger ne peut se prévaloir de la protection quasi absolue contre l'expulsion prévue par les alinéas 3 et 4 de l'article L. 521-3 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) lorsque les faits à l'origine de la mesure ont été commis à l'encontre des enfants de son conjoint ou de son concubin.

M. B., ressortissant algérien, avait obtenu en première instance l'annulation de l'arrêté d'expulsion pris à son encontre. Il se prévalait, à l'appui de son pourvoi contre l'arrêt d'appel annulant ce jugement, de la protection contre l'expulsion dont il estimait pouvoir bénéficier au titre de l'article L. 521-3 du Ceseda.

Or cette protection ne s'applique pas lorsque les victimes des agissements de l'étranger à l'origine de la mesure sont son conjoint ou ses enfants. La Haute juridiction a estimé qu'il en était de même pour les enfants de son conjoint. Elle a indiqué qu'il ressort des dispositions de l'article L. 521-3, « notamment des dispositions de son avant-dernier alinéa, rapprochées de celles des 3° et 4°, que le législateur a entendu exclure de la protection contre l'expulsion prévue par ces dernières dispositions l'étranger qui a commis les faits à l'origine de la mesure d'expulsion à l'encontre des enfants de son conjoint ou de son concubin ; que par suite, après avoir relevé que les viols pour lesquels M. B. a été condamné avaient été commis sur la personne de la fille mineure de sa compagne à l'époque des faits, la cour n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant qu'il ne pouvait se prévaloir de la protection prévue au 3° de l'article L. 521-3 ».

Des propositions pour renforcer l'efficacité de l'Office de l'immigration et de l'intégration

Rapport n° 47, www.senat.fr

Dressant dans un rapport un bilan des conditions de mise en œuvre de l'Office français de l'immigration et de l'intégration et de ses actions, le sénateur Roger Karoutchi estime qu'il s'agit d'une « structure utile », mais qui reste « encore virtuelle, faute des ambitions et des moyens nécessaires ».

Le rapport recommande notamment de relever significativement le niveau de langue requis, en instaurant une participation financière des étrangers aux frais de formation, et de renforcer la formation civique.

Le rapport préconise aussi des ajustements concernant la visite médicale et le bilan de compétences professionnelles, et suggère une modulation des aides au retour.

Un rapport du Sénat veut améliorer le traitement des demandes d'asile

Rapport n° 130, www.senat.fr

Examinant dans un rapport d'information le dispositif français de demandes d'asile, la commission des lois du Sénat formule 21 propositions afin de renforcer la cohérence du système et de le rééquilibrer au profit de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra).

Le rapport relève que la majorité des octrois de statut de réfugié et de protection subsidiaire est accordée par décision de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et estime que le maintien en l'état de la procédure prioritaire, « largement dévoyée de son objet » pour concerner désormais environ 26 % des demandes, soulève des interrogations. Il considère également que le système peine à traiter l'ensemble des demandes de façon équitable et dans des délais raisonnables.

Formulant des recommandations afin de « conjuguer efficacité et respect des droits », la commission invite à « libérer l'Ofpra de toute suspicion injustifiée » en transférant notamment sa tutelle du ministère de l'Intérieur à celui de la Justice ou au premier ministre et en modifiant la composition de son conseil d'administration. Elle recommande en outre d'imposer aux préfectures d'enregistrer les demandes dans le délai réglementaire de 15 jours et de contraindre l'Ofpra et la CNDA à se prononcer sur toute demande examinée selon la procédure normale dans un délai maximal de six mois chacun.

Le rapport, qui appelle à restaurer le rôle central de l'Ofpra en confortant l'autorité de ses décisions, plaide pour le renforcement des conditions dans lesquelles se déroule l'entretien avec l'officier de protection et l'amélioration de la connaissance de l'Office par les formations de jugement de la CNDA. Il propose par ailleurs la présence systématique de l'Ofpra pour défendre ses décisions devant la Cour et de favoriser l'harmonisation et l'autorité de la jurisprudence de cette dernière en renforçant la formation des membres de ses formations de jugement et en améliorant l'application de sa jurisprudence par l'Office.

S'agissant de la procédure prioritaire, la commission réclame l'établissement d'une liste de pays d'origine sûrs commune à l'ensemble des États membres de l'Union européenne et la révision, dans l'intervalle, des modalités selon lesquelles la liste est établie au niveau national. Elle préconise d'autoriser le demandeur d'asile en procédure prioritaire à se maintenir sur le territoire jusqu'à ce que la CNDA se soit prononcée, en obligeant alors la Cour à se prononcer dans des délais contraints.

Rejet par ordonnance devant la CNDA : le requérant n'a pas à être préalablement avisé

CE 7 nov. 2012, M. Touré, req. n° 350355

Rien n'impose au président ou à un président de section de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) d'aviser préalablement le requérant qu'il envisage de rejeter sa requête par ordonnance sur le fondement des dispositions de l'article L. 733-2 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Un président de section de la CNDA avait rejeté par ordonnance la demande de M. Touré tendant à l'annulation du rejet par le directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides de sa demande d'asile, en estimant que cette demande ne présentait aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause les motifs de la décision de l'Office.

Le Conseil d'État a tout d'abord indiqué que les dispositions de l'article L. 733-2 « ne sont incompatibles ni avec les stipu-

lations de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et du protocole relatif au statut des réfugiés signé à New-York le 31 janvier 1967, ni avec celles des articles 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ».

La Haute juridiction a ensuite estimé « qu'aucune disposition législative ou réglementaire applicable à la Cour nationale du droit d'asile, non plus qu'aucune règle générale de procédure qui serait applicable sans texte à cette juridiction comme aux autres juridictions administratives, n'impose que le requérant soit préalablement avisé de ce qu'il est envisagé de statuer sur sa demande par ordonnance ; que, par suite, le moyen tiré de ce que, faute d'une telle information préalable, l'ordonnance attaquée aurait été rendue au terme d'une procédure irrégulière ne peut qu'être écarté ».

Une peine non définitive ne fait pas obstacle à une extradition

CE 12 déc. 2012, M. K., req. n° 360887

Un décret d'extradition peut intervenir pour l'exécution d'une peine alors même que celle-ci n'a pas acquis un caractère définitif.

Le requérant demandait en l'espèce l'annulation du décret par lequel le Premier ministre avait accordé aux autorités turques son extradition aux fins de l'exécution de deux peines le condamnant, l'une à un an et six mois d'emprisonnement pour établissement et usage d'une fausse carte d'identité, l'autre à six ans d'emprisonnement pour établissement et usage de fausses cartes de crédit. Il avait, à l'appui de sa requête, soulevé un moyen tiré de ce que la condamnation pour laquelle son extradition avait été accordée n'avait pas un caractère définitif.

Le Conseil d'État a écarté ce moyen. Revenant sur sa jurisprudence (CE 30 mai 2005, req. n° 256357), il a estimé « qu'il résulte des stipulations combinées des articles 1er, 2 et 12 de la convention européenne d'extradition que les États parties à la convention s'engagent à livrer, notamment, les individus recherchés aux fins d'exécution d'une peine, celle-ci devant être d'une durée d'au moins quatre mois et être exécutoire ; qu'en revanche, aucune stipulation de cette convention ni aucun principe général du droit de l'extradition n'impose que cette peine ait acquis un caractère définitif à la date à laquelle l'extradition est accordée ».

DOSSIER 560

Contentieux des créances non fiscales

Délai de contestation des créances des collectivités et travaux publics

CE 11 oct. 2012, MM. Sgherri, req. n° 340857

Le Conseil d'État a estimé que le recours contre un titre exécutoire émis par une collectivité afin d'assurer le recouvrement de sommes nécessaires au financement de travaux publics doit être présenté dans un délai de deux mois.

Les requérants avaient demandé l'annulation d'un titre de perception émis à leur encontre afin de recouvrer une participation au financement d'équipements publics. Le tribunal administratif avait jugé le recours recevable sans condition de délai. Le juge d'appel avait au contraire rejeté la requête comme tardive.

Confirmant la solution retenue par la cour, le Conseil d'État a jugé qu'il résulte des dispositions du 2° de l'article L. 1617-5, « auxquelles ne peuvent faire obstacle les dispositions de l'article R. 421-1 du [CJA] en vertu desquelles le délai de deux mois prévu pour saisir la juridiction administrative ne s'applique

pas en matière de travaux publics, que le recours formé contre un titre exécutoire émis par une collectivité territoriale ou un établissement public local, y compris s'il est émis pour assurer le recouvrement de sommes nécessaires au financement de travaux publics, doit être présenté, à peine de forclusion, dans un délai de deux mois ; qu'un recours administratif, qu'il soit gracieux ou hiérarchique, s'il est introduit dans le délai du recours contentieux, interrompt ce délai ».

Défaut de consentement du patient et réparation du préjudice moral

CE 24 sept. 2012, M. C., req. n° 336223

Le Conseil d'État a reconnu le droit pour un patient d'être indemnisé du préjudice moral et des complications survenues à la suite d'une intervention à laquelle il n'a pas consenti.

M. C., victime de complications à la suite d'une opération visant à traiter son obésité, avait recherché la responsabilité du centre hospitalier. Alors qu'il avait donné son consentement à la pose d'un anneau péri-gastrique modulable, le centre hospitalier avait pratiqué une intervention de gastroplastie verticale consistant à scinder l'estomac en deux compartiments.

Le Conseil d'État a jugé « qu'hors les cas d'urgence ou d'impossibilité de consentir, la réalisation d'une intervention à laquelle le patient n'a pas consenti oblige l'établissement responsable à réparer tant le préjudice moral subi de ce fait par l'intéressé que, le cas échéant, toute autre conséquence dommageable de l'intervention ».

Après avoir relevé que la technique pratiquée « ne permet aucun ajustement ultérieur, [...] impose le respect de contraintes hygiéno-diététiques particulières et [...], sans être totalement irréversible, rend difficile la réfection de l'estomac », la Haute juridiction a estimé que « la cour n'a pas tiré les conséquences nécessaires de ces constatations, dont il ressortait que le patient n'avait pas donné son consentement à l'intervention réalisée par le chirurgien mais à une intervention substantiellement différente, en limitant le droit à réparation de M. Cairala aux contraintes spécifiques liées à la technique utilisée et en ne lui reconnaissant pas le droit d'être indemnisé des complications survenues ».

Défaut d'information du patient : reconnaissance d'un préjudice moral autonome

CE 10 oct. 2012, M. B., Mme L., req. n° 350426

Le Conseil d'État a reconnu l'existence d'un préjudice moral, indépendant de la perte de chance de se soustraire au risque lié à l'intervention, en cas de manquement des médecins à leur obligation d'information, et ce, alors même que l'intervention était impérieusement requise. La Haute juridiction administrative rejoint ainsi la Cour de cassation qui avait admis la reconnaissance d'un préjudice moral autonome (Civ. 1re, 3 juin 2010, n° 09-13.591).

M. B., qui n'avait pas été informé des conséquences et des risques de complications graves que comportait l'opération qu'il devait subir, avait recherché la responsabilité du centre hospitalier.

Le Conseil d'État a tout d'abord rappelé « qu'un manquement des médecins à leur obligation d'information engage la responsabilité de l'hôpital dans la mesure où il a privé le patient d'une chance de se soustraire au risque lié à l'intervention en refusant qu'elle soit pratiquée ; que c'est seulement dans le cas où l'intervention était impérieusement requise, en sorte que le patient ne disposait d'aucune possibilité raisonnable de

refus, que les juges du fond peuvent nier l'existence d'une perte de chance ». Il a estimé qu'en l'espèce l'intervention « était impérieusement requise pour extraire la tumeur dont M. B. était porteur ; que ce motif, exempt de dénaturation, justifie l'affirmation de la cour selon laquelle le manquement des médecins à leur obligation d'information n'a pas, dans les circonstances de l'espèce, fait perdre à l'intéressé une chance de refuser l'intervention et d'échapper ainsi à ses conséquences dommageables ».

La Haute juridiction a cependant ajouté « qu'indépendamment de la perte d'une chance de refuser l'intervention, le manquement des médecins à leur obligation d'informer le patient des risques courus ouvre pour l'intéressé, lorsque ces risques se réalisent, le droit d'obtenir réparation des troubles qu'il a pu subir du fait qu'il n'a pas pu se préparer à cette éventualité, notamment en prenant certaines dispositions personnelles ; que, toutefois, devant les juges du fond, M. B. n'a pas invoqué un tel préjudice, dont il lui aurait appartenu d'établir la réalité et l'ampleur ; que, contrairement à ce qu'il soutient, la cour administrative d'appel n'a pas commis d'erreur de droit en ne déduisant pas de la seule circonstance que son droit d'être informé des risques de l'intervention avait été méconnu, l'existence d'un préjudice lui ouvrant droit à réparation ».

Réf. : 711456